

EL PODER MODERADOR Y LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA

THE MODERATING POWER AND THE PARLIAMENTARY MONARCHY

DR. DAVID ORTEGA GUTIÉRREZ
Universidad Rey Juan Carlos: Madrid
<https://orcid.org/0000-0002-8576-8267>

RESUMEN

En el presente artículo se analiza la evolución de la institución monárquica en el pensamiento de Benjamín Constant, para poder entender hoy, los beneficios que el denominado *poder moderador* puede aportar a un régimen democrático. Se estudian además las ventajas que un rey parlamentario puede aportar al sistema político español y cómo está regulada la institución en la Constitución española, en cuanto a sus funciones genéricas (art. 56.1).

Palabras clave: monarquía parlamentaria, poder moderador, democracia y monarquía.

ABSTRACT

This article analyzes the evolution of the monarchical institution in the Benjamín Constant's thought, in order to understand today the benefits that the so-called *moderating power* can bring to a democratic regime. The advantages that a parliamentary king can bring to the Spanish political system and how the institution is regulated in the Spanish Constitution are also studied, in terms of its generic functions (art. 56.1).

Keywords: Parliamentary monarchy, moderating power, democracy and monarchy.

1. INTRODUCCIÓN

Busca este artículo ofrecer al lector una perspectiva académica de lo que a mi juicio son las posibles ventajas de las funciones del Rey o la Reina en una monarquía parlamentaria como la española. Para ello vamos a partir del análisis de una serie de características que en el siglo XXI podemos encontrar en la mayor parte de las monarquías modernas y democráticas europeas, como son, su carácter neutral o apolítico, la ausencia de *potestas* político pero una importante presencia de *autoritas* institucional, su papel simbólico y representativo, su saber acumulativo y permanencia, su necesaria ejemplaridad o su función de estabilidad, defensa de la unidad de la Nación y del sistema político democrático.

Por lo demás, el siglo XXI ya ha superado claramente el decimonónico debate de república-monarquía como opciones democráticas y antidemocráticas, respec-

tivamente. Hoy nadie puede dudar que el Reino Unido, España o Suecia son tan democráticas como sus vecinos republicanos: Francia, Portugal o Finlandia. Es más, según el último índice de calidad democrática, *Democracy Index 2022*, dentro de las seis primeras democracias del planeta, encontramos cuatro monarquías parlamentarias¹: Noruega, Nueva Zelanda, Suecia y Dinamarca, que ocupan respectivamente los puestos primero, segundo, cuarto y sexto. Las repúblicas de Islandia y Finlandia ocupan los puestos tercero y quinto. En el año 2017, Emilio Lamo de Espinosa² publica un elaborado artículo en el que defiende con datos (históricos, sociológicos, económicas, estadísticos, presupuestarios, etc.) las importantes ventajas que la monarquía tiene frente a la república para el mejor desarrollo de un Estado social y democrático de Derecho. También José Antonio Zarzalejos³ aporta datos relevantes en este sentido, con numerosos índices comparativos internacionales (*The Economist Intelligence Unit, Freedom House, Reputation Institute...*). Mauro F. Guillen, desde una perspectiva económica, sostiene que “pese a que la creencia popular presenta a las monarquías como formas de gobierno trasnochadas y obsoletas, existe abundante evidencia de que –en circunstancias muy concretas– pueden ofrecer a la ciudadanía la seguridad jurídica y política que contribuye al desenvolvimiento dinámico de la economía, y por tanto a un mayor nivel de vida”⁴. En una línea similar, pero en el terreno político y democrático, Ariane Aumaitre y Alberto Penadés demuestran que “las monarquías son al menos tan buenas democracias como los regímenes republicanos. Aunque por razones históricas sean; de hecho, mejores en promedio”⁵.

Realmente este viejo debate república-monarquía versus democracia fue superado tempranamente por Benjamín Constant cuando ya en 1815 afirmaba en sus *Principios de política aplicables a todos los gobiernos* que: “Este principio nada decide contra la legitimidad de ninguna forma de gobierno. En ciertas circunstancias, la asociación puede querer la monarquía, como en otras la república. Estas dos instituciones, por lo tanto, pueden ser igualmente legítimas y naturales”. Para seguidamente afirmar como ilegítimo al gobierno despótico o anárquico: “No hay más que dos formas de gobierno, si no obstante puede dár-

¹ Ver https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/DI-final-version-report.pdf?mkt_tok=N-zUzLVJJUS00MzgAAAGK0S_vGxb6HwFLZZW7WGSYm3Zzp3Ke4NkhEiTtk-9FhSK691xurf-2ZAZHNG5qprCBfYWZX2g10pCPnMfss_V_ccAiMbrCMeIxR4SG4Kx8SG5INDQ Tabla 2, p. 9.

² Emilio Lamo de Espinosa, “Monarquía parlamentaria y democracia algo más que ‘conllanza’”, *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, n.º 94, 2017, pp. 415-440.

³ José Antonio Zarzalejos, *Felipe VI. Un rey en la adversidad*, Madrid, Planeta, 2021, p. 283 ss.

⁴ Mauro F. Guillen, “Monarquía y economía” en VV.AA., *Reinventando la tradición: Las monarquías parlamentarias en el siglo XXI*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi Thomson Reuters, 2022, p. 72.

⁵ Ariane Aumaitre y Alberto Penadés, “Monarquías y democracias”, en VV.AA., *Reinventando...*, ob. cit., p. 101.

sele ese título, que sean esencial, eternamente ilegítimas, porque ninguna asociación puede quererlas: la anarquía y el despotismo”⁶. Más adelante volveremos sobre Constant y su pensamiento político, especialmente en relación con la evolución y adaptación de la institución monárquica a los nuevos tiempos posrevolucionarios.

No podemos olvidar que la monarquía es la institución política más antigua conocida, que ya encontramos en los primeros libros como la *Iliada* de Homero, donde aparece Agamenón como el Monarca de Micenas y líder de los aqueos y el Rey Príamo, máximo jefe de los troyanos. Cerca de tres mil años contemplan a la institución monárquica, que ha demostrado una gran capacidad de adaptación a lo largo de la historia. En su última etapa, ha tenido que evolucionar desde las monarquías absolutas de los siglos XVI y XVII, siendo la piedra angular del Antiguo Régimen, hasta las monarquías parlamentarias fruto de las revoluciones liberales del siglo XVII en Inglaterra y del siglo XVIII en Francia, cuyo sustrato ideológico y teórico se conforma en el siglo XIX por el pensamiento liberal moderado, siendo nuevamente Constant su principal artífice.

2. BENJAMIN CONSTANT REFUNDA LA INSTITUCIÓN MONÁRQUICA

Se atribuye a Benjamín Constant la elaboración de la doctrina del poder moderador como nueva función de la monarquía en las nacientes democracias posrevolucionarias. Es el pensador francés quien en los inicios del siglo XIX y partiendo de la experiencia de la monarquía parlamentaria británica, readapta el papel del monarca en los nuevos tiempos democráticos y de separación de poderes. Partiendo de Montesquieu, corrige a Rousseau y más aún a Mably, de los posibles excesos de la voluntad general, defendiendo la necesaria limitación del poder político en base a la libertad individual, siguiendo a otros autores como Cesare Beccaria, Condorcet, Benjamín Franklin, Thomas Paine o Siéyès⁷. Constant, como la mayor parte de los protestantes liberales de la época, “se esforzaban por comprender cómo la Revolución había degenerado en el Reino del Terror”⁸.

En su conocido *Discurso sobre la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos* pronunciado en el Ateneo de París en 1819, se refiere Constant

⁶ Benjamín Constant, *Principios de política aplicables a todos los gobiernos*, Madrid, Liberty Fund/Katz Editores, 2010, pp. 26 y 27. Más adelante, en la página 109, vuelve a remarcar esta diferencia entre la república y la monarquía frente al despotismo, en este caso concreto en el imperio otomano: “Coincido en que esto no se aplica sino a los gobiernos o republicanos o monárquicos, que pretenden fundarse en principios razonables y adornarse con las apariencias de la moderación. Un despotismo tal como el de Constantinopla puede beneficiarse con la violación de las formas legales”.

⁷ Benjamín Constant, *Principios...*, *ob. cit.*, p. 31 y 32.

⁸ David Miller (dir.), *Enciclopedia del pensamiento político*, Madrid, Alianza, 1989, p. 110.

a Rousseau, entre otros reformadores, reconociendo que “la finalidad de nuestros reformadores fue noble y generosa”, pero que “reconocer algunos errores cometidos por nuestros primeros guías no es mancillar su memoria ni repudiar opiniones que los amigos de la humanidad han profesado de generación en generación. [...] examinaría una vez más el sistema de J. J. Rousseau, el más ilustre de esos filósofos [...], ese genio sublime a quien animaba el más puro amor por la libertad, ha proporcionado no obstante funestos pretextos a más de un tipo de tiranía”⁹. Así, Constant considera que el principal error de Rousseau y especialmente de Mably es que “creyeron que todo debía ceder ante la voluntad colectiva y que todas las restricciones a los derechos individuales serían ampliamente compensadas por la participación en el poder social”¹⁰. Para Constant, la clave definitoria de la modernidad política es la defensa de la libertad de los individuos, de la que jamás gozaron los antiguos y así lo describe en la parte más importante de su discurso: “puesto que vivimos en los tiempos modernos, deseo la libertad conveniente a los tiempos modernos; y puesto que vivimos bajo monarquías, suplico humildemente a esas monarquías no pedir prestado a las repúblicas antiguas medios para oprimirnos. La libertad individual, repito, he ahí la verdadera libertad moderna”¹¹.

En este ambiente posrevolucionario y liberal, es en el que Constant elabora su teoría del poder moderador o más concretamente como el mismo lo llama, el poder neutro del monarca, dentro de la concepción de Montesquieu de la división y contrapesos entre los diferentes poderes del Estado.

En sus ya citados *Principios de política aplicables a todos los gobiernos* hace alguna referencia colateral a las cualidades del monarca. Así, nos indica en el libro XVI, capítulo 3 de sus *Principios* al tratar sobre la libertad civil y sobre la libertad política: “Admitamos por un instante ese principio. Convengamos que un monarca, separado de sus súbditos por una distancia inmensa, no tiene nada que ganar, para su felicidad o incluso para su capricho, en ofender a los individuos. [...] En lo alto de la jerarquía política, un hombre sin pasiones individuales, cerrado al amor, al odio, al favor, a la ira, a los celos, activo, guardián, tolerante de todas las opiniones, que no tiene ningún amor propio en perseverar en los errores que habría cometido, devorado por el deseo del bien y que no obstante sabe resis-

⁹ Benjamín Constant, “Discurso sobre la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos”, en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 59, invierno 1995, p. 10. Nuevamente, como ya hemos indicado, critica Constant más al abate de Mably que a Rousseau. En esa misma página señala: “No es de hecho a Rousseau, como se verá, a quien debemos atribuir principalmente el error que voy a combatir; pertenece más bien a uno de sus sucesores, menos elocuente pero no menos austero y mil veces más exagerado. Este último, el abate de Mably...”.

¹⁰ *Ibidem*, p. 12.

¹¹ *Ibidem*, p. 16.

tir a la impaciencia y respetar los derechos de su época”. Como se puede constatar, Constant marca unas excepcionales virtudes que debe tener el monarca posrevolucionario, destacando como las más novedosas para ese tiempo su carácter tolerante de las diferentes opiniones y el respeto por los derechos de su época.

Parece que Siéyès¹² fue el autor que más influyó en Constant a la hora de elaborar su teoría del poder neutro del monarca. Constant trata de superar la monarquía que habían creado los padres de la Constitución francesa de 1789 y que evidentemente había fracasado, “su principal defecto había sido, a juicio de Constant, el no haber previsto ese poder neutro”¹³.

De Esteban y González-Trevijano señalan el siguiente texto de los *Principios de política* de Constant, donde aparece expresamente regulado el poder neutral del monarca: “El poder ejecutivo, el poder legislativo y el poder judicial son tres resortes que deben cooperar, cada uno en su esfera, al movimiento general; pero cuando, descompuestos, se entrecruzan, chocan y se traban, se necesita una fuerza que los ponga de nuevo en su sitio. Tal fuerza no puede residir en uno de los resortes en particular, porque se serviría de ella para destruir a los demás. Es preciso que esté situada fuera y que sea, en alguna medida, neutral, a fin de que su acción se aplique en cuantos puntos se requiera y lo haga con un criterio preservador, no hostil. La Monarquía constitucional tiene ese poder neutral en la persona del Jefe del Estado”¹⁴.

Constant tenía que resolver para la teoría constitucional “la configuración jurídica correcta del poder del Monarca [...] como un poder regulado por la Constitución”¹⁵. Y debía de encontrar esa posición única y compleja dentro de los diferentes poderes del Estado, sin ser como antaño un poder constituyente y soberano, algo ya inadmisibles para la democracia constitucional decimonónica. Y así, como nos indica De Vega, se enfrenta a “la dialéctica entre el poder y la libertad, sobre la que giró siempre la historia del pensamiento político, se dispondría a dar cuenta y a descifrar la naturaleza enigmática y misteriosa de ese poder real por él creado con el nombre de poder neutral y moderador, y al que no consideraba oportuno encasillar bajo los rótulos ni de poder constituyente, ni de poder constituido”¹⁶.

¹² Joaquín Varela Suanzes, “‘Principios de política’ y otros escritos de Constant” en *Historia constitucional*, n.º 3, junio de 2002, p. 2. Según Varela, así lo reconoce el propio Constant en sus *Memorias históricas*. Aunque Constant afirma en su *Reflexiones sobre las Constituciones* la influencia en su doctrina del poder neutro de los escritos del Conde de Clemont-Tonnerre. *Ibidem*, p. 3.

¹³ *Ibidem*, p. 5.

¹⁴ Jorge de Esteban y Pedro J. González-Trevijano, *Curso de Derecho Constitucional III*, Madrid, Servicio de publicaciones facultad de derecho UCM, 1994, p. 45.

¹⁵ Pedro de Vega, “El poder moderador” en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 116, abril-junio 2002, p. 9.

¹⁶ *Ibidem*, p. 11.

La obra de Constant que, en mi opinión, más claramente expone la doctrina del poder moderador del monarca es *De la responsabilidad de los ministros* (1815). Así, en el capítulo VII “Sobre la retirada de la confianza pública a los ministros” nos indica que: “la esencia de la realeza, en una monarquía representativa, es la independencia de la facultad de designación que se le atribuye. El Rey nunca actúa en nombre propio. Situado en la cima de todos los poderes, crea a unos, modera a otros, dirige así la acción política, atemperándola sin intervenir en ella. De ahí resulta su inviolabilidad. Esa prerrogativa, por tanto, ha de permanecer intacta y respetada”¹⁷. En pocas líneas señala Constant las ideas principales del monarca parlamentario: nunca actúa en nombre propio, está por encima del resto de poderes, atemperando la acción política, pero sin formar parte de ella, de ahí nace su condición de inviolable y, por último, modera los diferentes poderes del Estado. Solo falta en el texto, como idea relevante, la mención expresa del carácter neutro de la institución monárquica.

Sobre la compleja idea de la inviolabilidad del monarca, por cierto, debate muy actual en nuestra España presente, Constant entra a estudiarla en el capítulo XII “¿Puede el derecho de gracia atribuido al Rey verse restringido cuando se trata de ministros condenados?” donde afirma de forma tajante lo que denomina el primer principio de la monarquía constitucional: “me refiero a la inviolabilidad. La inviolabilidad implica que el monarca no puede obrar mal”¹⁸. Para, a continuación, matizar y poner en su medida tal afirmación: “es evidente que esta hipótesis es una ficción legal [...] necesaria en interés del orden y de la propia libertad, porque sin ella todo es desorden y guerra perpetua entre el monarca y las facciones”. Para unas líneas más adelante proclamar el pilar de su doctrina del poder moderador: “el monarca es un poder neutro y abstracto, situado más allá de la zona de tempestades”¹⁹.

En el fondo, lo que la doctrina del poder moderador y neutral del monarca, elaborada por Constant, supone, como señala De Vega, es la superación de las clasificaciones tradicionales de las formas de gobierno, siendo como “única distinción relevante y digna de consideración, desde la perspectiva última de la libertad [...] la determinada por la existencia o no del Estado Constitucional”²⁰. Por tanto, dentro del Estado Constitucional, es irrelevante a efectos democráticos la forma monárquica o republicana. Como igual de irrelevante es en un Estado no

¹⁷ Benjamín Constant, *De la responsabilidad de los ministros*, Madrid, Tecnos, 2023, p. 36. Más adelante, en el capítulo IX “Sobre el procedimiento de acusación de los ministros y la publicidad de los debates”, incide en las mismas ideas: “Tan solo el Rey es inviolable en el sagrado cargo que ocupa. Como egregio moderador de la actividad social, nunca actúa en nombre propio” p. 43.

¹⁸ *Ibidem*, p. 56.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Pedro de Vega, *ob. cit.*, p. 14.

Constitucional. Ejemplificado con países de la actualidad, podemos afirmar que Francia es igual de democrática que Reino Unido, al igual que Marruecos es igual de poco democrática que la Rusia de Putin. El que los países sean repúblicas (Francia y Rusia) o monarquías (Reino Unido y Marruecos) es irrelevante. Lo decisivo en los cuatro países es que sean Estados democráticos y constitucionales o no.

Y en esa nueva estructura política que nace en el siglo XIX de equilibrio de poderes y relectura de la doctrina de Montesquieu, es donde se incardina el poder moderador y neutral del monarca diseñado por Constant, como límite esencial a los posibles abusos de los poderes clásicos del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) y principal garante de la libertad de los ciudadanos modernos. Hay pues una amenaza de que “los tres poderes del Estado de mutuo acuerdo se entremezclen y confundan, con el consiguiente peligro para la libertad de los ciudadanos”²¹ o que uno al final prevalezca frente a los otros dos. Ante este peligro, Constant defiende “el establecimiento de una fuerza neutral, capaz de colocar en su lugar a cada uno de los poderes, cuando espuriamente se mezclan y confunden entre sí... y con la suficiente autoridad para dirimir sus querellas cuando están próximos a causarse daño”²².

3. VENTAJAS DE LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA EN ESPAÑA

No le falta razón a Eloy García cuando apunta que cada monarquía se desarrolla dentro de un contexto nacional y social determinado, no se da en una realidad abstracta como una teoría general: “la monarquía es una circunstancia en cada sociedad que construye desde ella su particular naturaleza”²³. La institución monárquica tiene unas características especiales según el país en el que se desarrolle, no puede por tanto separarse o aislarse de su realidad histórica que necesariamente la condiciona. España, como el resto de monarquías parlamentarias, no es una excepción. Apuntamos a continuación las siete ventajas que encontramos en la institución monárquica y sus características para la concreta realidad española.

Primera. Sin duda, la gran ventaja de la monarquía parlamentaria es su carácter apolítico, neutral e imparcial. Nadie duda que el monarca está por encima de la refriega política, intereses de partido o visiones parciales del interés general. En un país como España, donde casi todo se politiza en exceso y los partidos políticos

²¹ *Ibidem*, p. 15.

²² Ctdo. en Pedro de Vega, *ob. cit.*, p. 15.

²³ Eloy García, “Un rey ¿para qué?” en *Revista de Derecho Político*, UNED, n.º 116, enero-abril de 2023 p. 259.

tienen un desmesurado papel en nuestra vida pública –véase composición del Consejo General del Poder Judicial, Tribunal Constitucional, RTVE y Televisiones autonómicas, incluso Consejos Escolares, por citar algunos ejemplos– no parece muy recomendable politizar también la Jefatura del Estado y que pierda ese esencial papel, utilísimo y enormemente necesario de, en momentos difíciles y delicados, ejercer su *auctoritas* neutral e imparcial, no sometida a la presión o cálculo de la elección periódica cada cuatro años o a la satisfacción de los votantes de un determinado partido político. De ahí, su función vital de árbitro y moderador frente al anormal funcionamiento de las instituciones democráticas o ataques a los principios básicos de convivencia regulados en nuestra Constitución de 1978. Un ejemplo perfecto de esto último fue el acertado discurso del Rey Felipe VI la noche del 3 de octubre de 2017 frente al ataque histórico del independentismo catalán a la paz y a la convivencia democrática en España. Sin duda, el discurso de Felipe VI supuso un antes y un después para las aspiraciones independentistas. La *auctoritas* del monarca jugó claramente a favor de la Nación española y su interés general.

El poder neutral no significa un poder neutralizado, señala Eloy García con perspicacia, ni que la función del Rey sea “meramente decorativa”. Así, advierte que “el Rey no está neutralizado para hacer política constitucional, sino que debe ser neutral para poder llegar a hacerla”²⁴. Para terminar afirmando el papel fundamental que desempeña el monarca en nuestro desarrollo democrático: “El Rey neutral es un militante de la democracia y su lealtad activa debe informar necesariamente todos sus actos [...], el mensaje resulta inherente a su función comunicativa... *que se dirige a la sociedad y a los actores políticos*”²⁵.

De esta forma, el poder del monarca como poder moderador es un poder de naturaleza diferente al resto de poderes del Estado. Éstos se desarrollan como un poder *strictus sensu* en el ámbito de sus funciones, no así el monarca, cuya *auctoritas*, no *potestas*, le hace estar por encima del resto de poderes, moderando su normal funcionamiento. De Vega así lo reconoce al señalar que “el poder real aparece configurado como un poder de naturaleza distinta al resto de órganos del Estado. Reconocido como poder supremo en el ámbito de la *auctoritas*”²⁶. La superioridad del poder moderador le viene dada, en parte, de su carácter apolítico y neutral, al mantenerse al margen de las pasiones y los intereses del resto de poderes del Estado. Para Constant, la neutralidad política del monarca surge de la constitución inglesa como una cuestión de hecho, más que de derecho, siendo una condición lógica y necesaria del nuevo Estado Constitucional²⁷.

²⁴ *Ibidem*, p. 260.

²⁵ *Ibidem*, p. 261.

²⁶ Pedro de Vega, *ob. cit.*, p. 7.

²⁷ Ctdo. en Pedro de Vega, *ob. cit.*, p. 16.

Segunda. La irresponsabilidad e inviolabilidad. No se puede entender el poder moderador y su neutralidad política sin la figura del referendo²⁸, la irresponsabilidad y la inviolabilidad del monarca, regulados en la Constitución en los artículos 64²⁹ y 56.3³⁰, respectivamente. El Presidente del Gobierno o el ministro competente como sujetos refrendantes, asumen la responsabilidad política de los actos del Rey, sujeto refrendado. En ausencia de aquéllos, será el Presidente del Congreso el que refrende los actos del monarca asumiendo también la responsabilidad. Aunque no conviene olvidar, como Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín nos recuerda con acierto que, en términos históricos o frente a la historia, su responsabilidad “es máxima”³¹.

Ya vimos en Constant el tema de la inviolabilidad, esencial en su construcción teórica del funcionamiento del poder moderador. El Rey no puede actuar mal, como principio teórico de actuación, por ello, en buena lógica, su figura es inviolable y la responsabilidad de un posible error la asume el sujeto refrendante. En relación con el debate, bastante actual, de reforma del artículo 56.3 CE sobre la inviolabilidad de la persona del Rey, la doctrina está bastante dividida sobre su oportunidad, forma y fondo³².

Mucho ha escrito la doctrina sobre el supuesto del Rey que no es ejemplar en su actuar. Recientemente ocho catedráticos y titulares de derecho constitucional³³ han opinado sobre esta cuestión, tan de actualidad a raíz del último periodo del reinado de Juan Carlos I. Dentro de las diversas soluciones que se proponen, destacan principalmente tres: 1) La inhabilitación por parte de las Cortes Generales tal y como lo regula el artículo 59. 2 CE; 2) Reformar el artículo 56.3 CE; y 3) Aplicar la figura de la abdicación del artículo 57.5 CE. De todas ellas, en mi opinión particular, la más sensata y acorde con el espíritu de la regulación constitucional es la abdicación, como sostienen entre otros, Göran Rollnert: “la única salida constitucional para depurar la responsabilidad del monarca por una conducta personal contraria al ordenamiento jurídico o

²⁸ Por todos, ver Pedro José González-Trevijano Sánchez, *El referendo*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.

²⁹ Dice así: “1. Los actos del Rey serán refrendados por el Presidente del Gobierno y, en su caso, por los Ministros competentes. La propuesta y el nombramiento del Presidente del Gobierno, y la disolución prevista en el artículo 99, serán refrendados por el Presidente del Congreso. 2. De los actos del Rey serán responsables las personas que los refrenden”.

³⁰ Dice así: “La persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad. Sus actos estarán siempre refrendados en la forma establecida en el artículo 64, careciendo de validez sin dicho referendo, salvo lo dispuesto en el artículo 65.2”.

³¹ Leopoldo Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín, “El Rey en democracia” en *La Corona en España. De los Reyes Godos a Felipe VI*, Madrid, La esfera de los libros, 2022, p. 507.

³² Por si sola la materia requeriría un estudio monográfico. Sobre algunas de las diferentes posturas de la doctrina al respecto, ver revista *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 51, 2023, *encuesta sobre la Corona*, pp. 42-55.

³³ *Ibidem*.

impropia de los estándares de ejemplaridad exigibles a la institución es la abdicación”³⁴.

Tercera. La ejemplaridad es el alma de la monarquía, su fortaleza, su razón de ser. Esto requiere sin duda una especial formación, que solo se adquiere con el paso y peso de los años y la asunción del servicio a la Nación, como su primer ciudadano que es el Monarca. El saber acumulativo juega de manera decisiva a favor de la Institución monárquica. Pasan los presidentes de Gobierno, los ministros, los presidentes autonómicos, pero el Monarca permanece. Ese bagaje acumulativo del que solo puede gozar un rey³⁵, si sabe utilizarlo bien, es el perfecto complemento a su actuar ejemplar. El Jefe del Estado, para eso lo es, da ejemplo, pues todas las miradas se centran en él. El Rey, nunca un Presidente de la República, siente el peso, el apoyo, la ligazón de los anteriores reyes que le precedieron. Existe una cadena invisible –solo propia de la monarquía–, que debe favorecer un cierto espíritu de grandeza y sacrificio. El sentido de la historia imprime carácter, sin duda³⁶.

Por eso mismo, la última etapa del reinado de Juan Carlos I fue tan dañina para la institución monárquica. El Rey había abandonado su pilar constitutivo: la ejemplaridad. Como nos recuerda José Antonio Zarzalejos: “Juan Carlos I ha fragilizado la potencia de la Corona al desposeerla de los atributos que más la fortalecen y que nunca han consistido en el ejercicio de facultades, sino en la exhibición de virtudes cívicas. El poder blando de la Corona es el de su capacidad referencial como factor de ejemplaridad en el complejo sistema institucional”³⁷. Emilio Lamo de Espinosa es más rotundo, si cabe, al afirmar que “los reyes, las familias reales, deben ser ejemplares; no tienen alternativa”³⁸. Por lo demás, las consecuencias no son las mismas pues como señala nuevamente Lamo de Espinosa: “es más fácil sustituir a un presidente incompetente o deshonesto que a un rey, basta con esperar algunos años, de modo que la exigencia de ejemplaridad tiene mucho mayor peso en este segundo caso”³⁹.

Cuarta. Su carácter permanente es otra baza que puede y debe jugar a favor de la Institución. No para el abuso, que irá en detrimento de la monarquía, si no para

³⁴ *Ibidem*, p. 53. Eloy García mantiene la misma posición, al apuntar que “la responsabilidad del Rey se consuma en la abdicación”. Ver Eloy García, *ob. cit.*, p. 260.

³⁵ Incluso dentro de su propia agenda de contactos o personal: “a diferencia de un presidente republicano *los reyes* lo son durante muchos años, y ese largo plazo juega a favor del país pues la agenda personal de contactos de los reyes después de veinte, treinta o cincuenta años en el puesto, es de un valor inconmensurable”. Ver Emilio Lamo de Espinosa, “Monarquía parlamentaria... *ob. cit.*”, p. 433.

³⁶ *Ibidem*, p. 432: “cuando Juan Carlos I llegó a Costa Rica en 1977, el entonces presidente Daniel Oduber, le recibió con estas palabras: “Señor... hace quinientos años que esperábamos la visita del Rey de España”.

³⁷ José Antonio Zarzalejos, *Felipe VI... ob. cit.*, p. 277.

³⁸ Emilio Lamo de Espinosa, “Monarquía parlamentaria... *ob. cit.*”, p. 439.

³⁹ *Ibidem*.

perseverar en el conocimiento del servicio y aprendizaje constante. El transcurrir de los años, ya lo hemos indicado al analizar la ejemplaridad, es su complemento perfecto. La monarquía y su propio carácter vitalicio favorecen: a) la necesaria perspectiva a largo plazo, b) la defensa del imprescindible sentido de Estado y c) la profundización en el tan olvidado interés general y bien común, tal y como lo diseñó Benjamín Constant en los primeros años del siglo XIX para la teorización de la monarquía parlamentaria.

Las cuatro ventajas que llevamos apuntadas, no están desconectadas entre sí, sino que unas se entienden a la luz de las otras, se ensamblan, se complementan en la Institución como una unidad: neutralidad, ejemplaridad, inviolabilidad y carácter permanente. Lamo de Espinosa entiende que “el largo plazo es sin duda otra de las grandes virtudes de la democracia coronada. [...], libera al ocupante de una posición de compromisos previos con aquellos que le auparon o nombraron, es decir, refuerza su a-partidismo y apoliticismo”⁴⁰.

No obstante, la abdicación, bastante utilizada en nuestra historia monárquica (hay numerosos antecedentes de abdicación en nuestra Corona: Carlos I abdica en 1556 a favor de Felipe II; Felipe V en 1724 a favor de su hijo Luis, Carlos IV en 1808 a favor del Rey Fernando VII e Isabel II en 1870 a favor del Rey Alfonso XII. Don Juan de Borbón, que no fue Rey, pero sí sucesor de Alfonso XIII, abdicó en su hijo Juan Carlos I el 14 de mayo de 1977), es una eficaz herramienta para el supuesto, comprensible, del agotamiento del monarca en su siempre difícil papel institucional. También la abdicación es una salida necesaria, como ya hemos apuntado, en el no deseable caso de que el Jefe del Estado haya abandonado su estructural ejemplaridad y acatamiento, como cualquier poder del Estado, al marco constitucional. El Rey, como todos los poderes de Estado, está sometido a la Constitución y hace, lo que debe: cumplir el texto constitucional.

Quinta. Su valor simbólico y representativo. Desde luego no tiene el mismo peso en esta función un Presidente de la República que un Rey. La temporalidad y el partidismo político están ajenos a la realidad del Monarca, no del Presidente. Por lo demás, España es un país con profundos conflictos ideológicos y territoriales, fruto de una traumática guerra civil y un preocupante nacionalismo que precisamente no fomenta la convivencia con el diferente, sino todo lo contrario. En estos dos conflictos el papel simbólico y representativo del Rey es vital. La Constitución española lo expresa de manera verdaderamente acertada en su artículo 56.1: “El Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia...”. El Rey, junto con la bandera y el himno, es símbolo de la unidad de una Nación, por eso no es bienvenido en lugares de España donde el independentismo no acepta el

⁴⁰ *Ibidem*, pp. 435 y 436.

marco de convivencia. En este sentido, tiene un monarca más potencial simbólico que un presidente de República, pues, “un presidente procede de una parte, de algún partido, lo que merma su capacidad unificadora. Así, y como símbolo creíble de una unidad interior, el rey es un símbolo más potente y creíble que un presidente”⁴¹. También por el carácter permanente, por la neutralidad política y su peso histórico, del que carece el Presidente republicano. Y eso en un país como España, con las tensiones independentistas, no es un tema menor.

Los símbolos unen sentimiento y razón, según De Esteban y González-Trevijano⁴², desde tres perspectivas: 1) Mística, la Monarquía simboliza el peso de la historia, su origen sacro y los objetos (trono, corona, cetro, etc.) y ceremonia que la rodean; 2) Institucional, en el Rey se unen las coordenadas espacio (unidad) y tiempo (permanencia) de lo que permanece, *lo stato*, el Estado; y 3) Integradora, la comunidad política se identifica con su Rey. A este respecto, Javier Tajadura señala que “es pacífico en la doctrina el reconocimiento de la superioridad de la Monarquía para simbolizar la continuidad y permanencia de la comunidad política”⁴³. Para García Pelayo, además, los símbolos políticos tienen un doble valor: pedagógico y movilizador⁴⁴. Ignacio Molina, concreta la labor simbólica en su capacidad de proyectar “identidad, unidad y orgullo nacional”⁴⁵.

Por último, la función representativa que complementa a la simbólica, según Sabino Fernández, le aporta al Rey “un prestigio, un respeto y una simpatía” que es muy beneficiosa para las relaciones de España “con las demás naciones y con los Organismos Internacionales más importantes”⁴⁶.

Sexta. La estabilidad y previsibilidad que ofrece en un panorama político bastante inestable, básicamente por: el exceso de politización, la radicalización ideológica, el nacionalismo desintegrador del proyecto común y la falta de sentido de Estado y cultura cívica característica de nuestra realidad política, que actualmente adopta la forma de *populismo*. Este peligro desestabilizador cuya presencia se ha acentuado con la crisis económica y financiera de 2008, tanto en sus vertientes de derechas como de izquierdas, es para algunos académicos otra de las ventajas de la monarquía frente a la república. Así lo indica Juanjo Laborda en una entrevista al diario *El Mundo* al ser preguntado por las ventajas de la monarquía parla-

⁴¹ *Ibidem*, p. 430.

⁴² Jorge de Esteban y Pedro José González-Trevijano, *ob. cit.*, pp. 94-97.

⁴³ Javier Tajadura Tejada, “Ensayo de una teoría de la Jefatura del Estado Parlamentario” en Javier Tajadura Tejada (dir.), *La jefatura del Estado parlamentario en el siglo XXI*, Sevilla, Athenai-ca ediciones, 2022, p. 37.

⁴⁴ Manuel García Pelayo, *Obras completas*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1991, p. 1.028.

⁴⁵ Ignacio Molina, “Cómo modernizar la monarquía” en VV.AA., *Reinventando...*, *ob. cit.*, p. 149.

⁴⁶ Sabino Fernández Campo, “El poder moderador” en *Anales de la Real Academia de las Ciencias Morales y Políticas*, n.º 84, 2007, p. 366.

mentaria: “La gran ventaja del Rey es que es un jefe de Estado que nunca caerá en el populismo, riesgo que corren repúblicas míticas como la francesa o las americanas”⁴⁷. De opinión parecida es José Antonio Zarzalejos respecto del antagonismo entre el populismo, sea de izquierdas o de derechas, y la monarquía parlamentaria⁴⁸.

Guy Sorman también comparte la mayor estabilidad democrática que aporta la monarquía frente a la república, al afirmar que “las democracias que, por azares de la historia, han conservado un monarca, han resultado ser más estables”⁴⁹. Para demostrar su afirmación, pone el ejemplo de Carlos III para mantener unida a Gran Bretaña, especialmente después del Brexit: “Carlos III debe mantener la Unión, porque él la encarna”. Lo mismo sucede, según el autor, con Bélgica, Países Bajos y Noruega, incluso en la URSS de Putin o en los Balcanes⁵⁰. Opinión que comparten De Esteban y González-Trevijano en el caso belga: “Este ha sido precisamente el papel integrador que la Monarquía ha ejercido en Bélgica –sobre todo en el reinado de Balduino–, cuya existencia como nación únicamente se puede mantener por el vínculo que representa la Corona en un país pluricultural y plurilingüístico”⁵¹.

Séptima. Frente a la realidad nacionalista. Posiblemente el papel más difícil e importante que tenga que desempeñar el monarca en España, como Jefe del Estado y “símbolo de su unidad y permanencia”. El Rey es un dique esencial frente a los partidos independentistas que sufren Cataluña y País Vasco. Es manifiesto el ataque de estos partidos a la institución monárquica. Ya son habituales los desplantes institucionales de los presidentes de Cataluña y la exalcaldesa Ada Colau al Jefe del Estado. Hay un frente de partidos nacionalistas como ERC, Junts, Bildu, BNG, la CUP junto con Podemos, que muestran radicalmente su carácter antimonárquico. El PNV se encuentra en una línea un poco menos agresiva, pues sí practica el respeto a la institución cuando el Rey visita Euskadi; no hay desplante. Eso sí, no acude al desfile del 12 de octubre, día de la hispanidad.

⁴⁷ Ver entrevista de Leyre Iglesias a Juanjo Laborda en *El Mundo* de 14 de enero de 2023, p. 5.

⁴⁸ Afirma que “Boris Johnson es un ejemplo, en fin, de que los populismos casan pésimamente con las monarquías parlamentarias, como, en el otro extremo, acreditan el populismo izquierdista de Podemos o el nacionalpopulismo de ERC. Los dirigentes populistas aplican en su gestión un criterio autoritario que imponen en todo el sistema constitucional y, cuando es monárquico, al propio jefe del Estado, restándole el margen funcional de que dispone en el recto ejercicio de sus funciones”. Ver José Antonio Zarzalejos, *Felipe VI. Un Rey...*, ob. cit., p. 236.

⁴⁹ Guy Sorman, “Utilidad de los reyes en democracia”, *ABC* de 8 de mayo de 2023, p. 8.

⁵⁰ “Sin Rey, Bélgica ya no existiría, sin duda. Países Bajos y Noruega curaron casi todas sus heridas internas después de la invasión nazi porque un soberano restauró allí la unidad y la civilización [...]. Un Romanov, en lugar de Putin, les habría ahorrado a los rusos y a Europa las masacres actuales. Del mismo modo, un Rey de Serbia, Albania, Montenegro o incluso Grecia habría evitado a los Balcanes la guerra silenciosa que actualmente amenaza al sur de Europa”. *Ibidem*.

⁵¹ Jorge de Esteban y Pedro José González-Trevijano, ob. cit., p. 97.

También es muy significativa la actitud de los partidos nacionalistas con el procedimiento de elección del Presidente del Gobierno regulado en el artículo 99 de la CE. Su apartado primero señala que “el Rey, previa consulta con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria, y a través del Presidente del Congreso, propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno”. Son las conocidas entrevistas que el Jefe del Estado tiene con los diferentes representantes políticos para conocer a qué candidato van a apoyar para la Presidencia del Gobierno y así, el Rey proponer al candidato que tenga más apoyos y sea, por tanto, viable para lograr dicha Presidencia. Estamos sin duda ante un acto de máxima relevancia política e institucional, con presencia del poder legislativo y de la Corona para la elección del poder ejecutivo, donde el Jefe del Estado tiene un papel simbólico, institucional y moderador de primer orden para, como indica el art. 56.1 CE “el funcionamiento regular de las instituciones”.

En las consultas que se iniciaron el lunes 22 de agosto de 2023⁵² por parte del Rey Felipe VI para cumplir con tan importante procedimiento constitucional, tras las elecciones generales del 23 de julio, nos encontramos que a las mismas no asisten los siguientes partidos nacionalistas: Junts, ERC, EH Bildu y BNG. ERC, BNG y EH Bildu⁵³ ya habían incumplido con este mandato constitucional en anteriores ocasiones. Nos encontramos sin duda ante un acto de grave deslealtad constitucional, de falta de respeto a la principal institución que representa a todos los españoles y al propio sistema democrático regulado en la Constitución. Se puede entender que se sea republicano, pero no que no se respete la Constitución, en este sentido el artículo 9.1 de la misma es muy claro: “Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico”. A este respecto, el PNV sí demuestra un mayor respeto por las instituciones democráticas que libremente nos hemos dado. Dentro de ellas, el Rey desempeña una posición esencial como pilar central de toda la bóveda democrática.

Respecto de la situación política que rodea a Felipe VI en estos últimos años, el mejor trabajo que hasta el momento se ha publicado es la magnífica monografía titulada *Felipe VI. Un Rey en la adversidad* de José Antonio Zarzalejos⁵⁴, que describe con acierto la realidad que tiene que afrontar Felipe VI en la España actual. La llegada de Pedro Sánchez a La Moncloa se produce de la mano de Podemos y los independentistas catalanes, que recuperan los viejos y manidos argumentos contra la Corona: “el origen ‘franquista’ de la instauración de la monarquía,

⁵² Igualmente ha sucedido en la segunda ronda de consultas iniciada el lunes 2 de octubre de 2023 por Felipe VI, tras la fallida sesión de investidura de Alberto Núñez Feijóo (PP).

⁵³ También la Candidatura de Unidad Popular (CUP).

⁵⁴ Ya el título del libro refleja claramente el contenido del mismo, ver José Antonio Zarzalejos, *Felipe VI. Un Rey en la adversidad*, Madrid, Planeta, 2021. De especial interés es el capítulo 4 “El acoso”, pp. 185-254.

su carácter antidemocrático y su anacronismo por la naturaleza hereditaria de la institución”⁵⁵.

Ya hemos hablado de los desplantes al Rey por parte de los partidos nacionalistas catalanes y vascos, pero no hemos comentado la reacción a los mismos por parte del monarca. Zarzalejos sí lo hace en los siguientes términos: “El monarca ha intentado en todo momento `estar ahí`. Ha soportado sin un mal gesto los desplantes de las autoridades de la Generalitat y del Ayuntamiento de Barcelona, ha conllevado estoicamente sus visitas blindadas, fuera a la capital catalana, fuera a Gerona y otras localidades. Ha hablado con quien se ha prestado a ello y ha tendido todos los puentes posibles”⁵⁶. Es justo profundizar en lo señalado brevemente más arriba, pues el PNV sí guarda el decoro institucional que el sistema democrático y constitucional español exige. En este sentido Zarzalejos nos recuerda que “en las múltiples visitas del monarca al País Vasco, las autoridades se comportaron como educados e institucionales anfitriones, sin faltar la presencia de las autoridades autonómicas y locales. Y, al tiempo, los nacionalistas se cuidaron de no romper amarras con la Corona. El PNV se negó en enero de 2019 a que las Juntas Generales de Vizcaya `retirasen` al rey el título de señor de Vizcaya y se opusieron en julio de 2020 a declarar personas no gratas al rey emérito y a Felipe VI”⁵⁷.

La adversidad a la que se refiere Zarzalejos en su libro sobre Felipe VI la concreta el autor en cuatro realidades, que, en contraste con la situación que vivió su padre, el Rey Juan Carlos I, el actual monarca sí tiene que afrontar:

1. Precisamente una de las situaciones que más dificultades están creando al reinado de Felipe VI, es la actuación de parte de la familia real en el tramo final del reinado de don Juan Carlos I. Ningún bien han hecho a la Corona, todo lo contrario, el caso Nóos, instituto presidido por Iñaki Urdangarín, que fue condenado a cinco años y diez meses de prisión. La infanta Cristina, hermana de Felipe VI, tuvo que pagar 136.950 euros como responsable civil a título lucrativo por los delitos de malversación de caudales públicos y de fraude a la Administración por los que fue condenado su marido Urdangarín. También han dañado seriamente a la Corona los problemas con la hacienda española del Rey Juan Carlos I, aparte de otras conductas poco ejemplares en su relación sentimental y económica –con 100 millones de euros de regalo por medio– con Corinna Larsen.
2. La llegada al Gobierno de España de Podemos en enero de 2020, un partido militante antimonárquico, ha sido otro escoño importante en la vida institu-

⁵⁵ *Ibidem*, p. 197.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 204.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 218.

- cional del monarca, siendo además Pablo Iglesias vicepresidente segundo del Gobierno de España.
3. El propio PSOE de Pedro Sánchez no ha mantenido la tradicional posición de indubitable lealtad institucional con la Corona, que sus antecesores en el cargo. Así, los desplantes institucionales⁵⁸ a Felipe VI por parte del Presidente Sánchez no han ayudado al respeto institucional que debe haber entre el Jefe del Estado y el Presidente del Gobierno.
 4. La radicalización del nacionalismo catalán ha coincidido con el inicio del reinado de Felipe VI en junio de 2014. Sin duda, este es el mayor reto al que se enfrenta el monarca. Muestra de ello, es el decisivo discurso que tuvo que realizar Felipe VI el 3 de octubre de 2017 ante la declaración unilateral de independencia del Gobierno de la Generalidad y de la mayoría independentista del parlamento catalán.

Ya en 2007 Sabino Fernández atisbaba este papel moderador que el Rey debía desempeñar como “símbolo de la unidad y permanencia de España” frente al exceso de los nacionalismos. Bien es verdad que, en esas fechas, aunque ya se había aprobado el Estatuto de Cataluña de 2006, no era previsible la deriva que luego tomaron los acontecimientos. Así apuntaba que “las aspiraciones de algunas Autonomías se desbordan y presentan deseos separatistas o independentistas”, ante ello, “es muy aconsejable que el Rey intervenga de algún modo y deje constancia de la necesidad de mantener la unidad”⁵⁹.

4. EL PODER MODERADOR EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978

Es sobradamente conocida la trilogía funcional que Walter Bagehot atribuye en 1867 al poder simbólico del Rey: “a ser informado, a animar y a prevenir”. Parte de la misma, la podemos encontrar en las cuatro funciones genéricas⁶⁰ que el ar-

⁵⁸ Por sólo citar dos ejemplos, se impidió al Rey ir a Barcelona en septiembre de 2020 a la entrega de despachos de los nuevos jueces y se le tuvo esperando en su coche el 12 de octubre de 2022 a la hora de abrir el desfile militar, pues el Presidente Sánchez llegó tarde.

⁵⁹ Sabino Fernández Campo, *ob. cit.*, p. 366. Respecto del Estatuto de Cataluña, aunque sin mencionarlo, apunta que “la aprobación de determinados Estatutos de Autonomía y los propósitos de reforma constitucional para aumentar las facultades atribuidas a aquéllas, deben ser limitadas por la necesidad de mantener la unidad al Rey no puede dejar de corresponderle realizar las gestiones que lleguen a conocimiento de los españoles”.

⁶⁰ Las funciones específicas del monarca las encontramos enumeradas en el artículo 62 de la Constitución: “Corresponde al Rey: a) Sancionar y promulgar las leyes. b) Convocar y disolver las Cortes Generales y convocar elecciones en los términos previstos en la Constitución. c) Convocar a referéndum en los casos previstos en la Constitución. d) Proponer el candidato a Presidente del Gobierno y, en su caso, nombrarlo, así como poner fin a sus funciones en los términos previstos en

título 56.1 CE atribuye a nuestro monarca parlamentario: 1. Simbólica, 2. Representativa, 3. Arbitral y 4. Moderadora. Las cuatro constituyen la funcionalidad del poder moderador. Así nos lo aclaran De Esteban y González-Trevijano: “Aunque el adjetivo ‘moderador’ es el que define, de forma global, el poder caracterizador que la Constitución atribuye al titular de la Corona, se debe distinguir igualmente, de forma más concreta, la función ‘moderadora’ que el artículo 56 atribuye al Rey”⁶¹. Comencemos por la última función enumerada, sabiendo, es importante destacarlo, que las funciones del Rey son las que son, tasadas y cerradas e indicadas en la Constitución, como acertadamente apunta González-Trevijano: “no hay resquicio a trasfondo alguno de prerrogativas, ni a poderes implícitos, ni a reservas constitucionales excepcionales”⁶².

La base de esta función moderadora, para su mejor comprensión, la tenemos en la relectura que Constant hace de la separación de poderes de Montesquieu. Así, Montesquieu había señalado que los poderes legislativo y ejecutivo eran poderes proactivos, de estatuir, de hacer. Mientras que, por el contrario, el poder judicial era un poder más de supervisión, de control, de impedir lo que no es conforme al ordenamiento jurídico. En este sentido, Constant ve al poder moderador del Rey como un poder de control o moderación del resto de poderes del Estado en la evitación de los posibles excesos o extralimitaciones. Nos dice Constant: “De igual manera que las querellas y litigios entre los individuos son resueltos por la instancia neutral de la judicatura, los conflictos y tensiones entre los poderes del Estado requerirán también de una autoridad neutral capaz de corregir sus arbitrariedades y desafueros. Esa autoridad en la Monarquía Constitucional es el Poder Real, el cual puede considerarse en cierto modo como el poder judicial de los otros poderes del Estado”⁶³.

No es fácil entender la nueva función del monarca, diseñada por Constant, que Pedro de Vega define como un poder “vaporoso y etéreo, cuya esencia radica

la Constitución. e) Nombrar y separar a los miembros del Gobierno, a propuesta de su Presidente. f) Expedir los decretos acordados en el Consejo de Ministros, conferir los empleos civiles y militares y conceder honores y distinciones con arreglo a las leyes. g) Ser informado de los asuntos de Estado y presidir, a estos efectos, las sesiones del Consejo de Ministros, cuando lo estime oportuno, a petición del Presidente del Gobierno. h) El mando supremo de las Fuerzas Armadas. i) Ejercer el derecho de gracia con arreglo a la ley, que no podrá autorizar indultos generales. j) El Alto Patronazgo de las Reales Academias”. Y en el artículo 63: “1. El Rey acredita a los embajadores y otros representantes diplomáticos. Los representantes extranjeros en España están acreditados ante él. 2. Al Rey corresponde manifestar el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio de tratados, de conformidad con la Constitución y las leyes. 3. Al Rey corresponde, previa autorización de las Cortes Generales, declarar la guerra y hacer la paz”.

⁶¹ Jorge de Esteban y Pedro J. González-Trevijano, *ob. cit.*, p. 103.

⁶² Pedro González-Trevijano, “Artículo 56”, en *Comentario a la Constitución Española. 40 aniversario 1978-2018. Libro-homenaje a Luis López Guerra*, Tomo I, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2018, pp. 982 y 983.

⁶³ Ctdo. en Pedro de Vega, *ob. cit.*, p. 18.

precisamente en la carencia de facultades y atribuciones concretas”⁶⁴. Sabino Fernández habla de “ese nebuloso poder moderador [...] tan sutil que encierra indudables dificultades en su aplicación”⁶⁵ o de su “generalidad e indefinición”, pero en ellas aprecia la virtualidad para “una gestión eficaz del Rey en los tiempos modernos”⁶⁶. González-Trevijano destaca como la función de moderación “se ejerce de manera informal, y de modo marcadamente confidencial”⁶⁷.

La monarquía parlamentaria, como poder moderador, logra que la institución entre de lleno en la modernidad, superando épocas pasadas en las que el rey era principal protagonista en la lucha por el poder político. Ya no es así y nuestra Constitución de 1978 acertó en este sentido, atribuyendo al monarca las funciones simbólica, representativa, arbitral y moderadora del artículo 56.1 CE.

Compartimos los tres requisitos previos que Sabino Fernández considera deben siempre acompañar al ejercicio del poder moderador: 1) Información, 2) Preparación y 3) Anticipación⁶⁸. Lógicamente el Rey debe estar bien informado y conocer en profundidad la realidad de la sociedad española y los principales asuntos de Estado. A través de su vida institucional y de sus reuniones privadas, el monarca tiene la posibilidad de conocer de primera mano los problemas de los españoles. Como ya dijimos, la preparación y formación del rey es clave para poder desempeñar con éxito sus complicadas funciones. El tiempo juega a su favor, su vida es un continuo cumulo de experiencias en la primera línea institucional, simbólica y representativa. Esa es una clara ventaja frente a la Jefatura republicana, siempre limitada en el tiempo, normalmente a dos mandatos. La experiencia acumulada de los monarcas es en este sentido una importante ventaja de la institución para el mejor cumplimiento de sus funciones.

La función simbólica y representativa ya la hemos tratado en el apartado anterior. Respecto de la función arbitral, función delicada en una monarquía parlamentaria, solo se puede ejercer en contadas ocasiones y ante supuesto realmente graves y delicados. Pues, como su nombre indica, el Rey actúa como árbitro en el normal funcionamiento de las instituciones y un árbitro pita faltas, penaltis, corrige y sanciona, incluso saca tarjetas. Y, además, todo el mundo lo ve y espera sus decisiones. Es interesante la siguiente afirmación de una persona muy cualificada en la materia, que afirma en 2007 que “en los años de su reinado el Rey no ha ejercido ni una sola vez esta facultad”⁶⁹. Se está refiriendo a Juan Carlos I y en ese momento llevaba 32 años de reinado. El dato es revelador. Se podría afirmar que,

⁶⁴ *Ibidem.*

⁶⁵ Sabino Fernández Campo, *ob. cit.*, p. 368.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 365.

⁶⁷ Pedro González-Trevijano, “Artículo 56”, *ob. cit.*, p. 987.

⁶⁸ Sabino Fernández Campo, *ob. cit.*, p. 368.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 367.

en la monarquía parlamentaria regulada por nuestra actual Constitución de 1978, tan solo se ha ejercido esta función una sola vez, el discurso televisivo del Rey Felipe VI el 3 de octubre de 2017, cuando las instituciones catalanas gobernadas por los independentistas declararon la independencia de Cataluña. El discurso de Felipe VI fue una necesaria, constitucional y muy oportuna tarjeta roja, que logró reconducir los antidemocráticos e ilegales acontecimientos.

Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín aprecia en el monarca parlamentario una especie de *magistratura de influencia* que se da a través de su “presencia prácticamente cotidiana y prolongada durante muchos años en el seno de la organización política y de la sociedad civil”⁷⁰. Esta magistratura actúa según el autor principalmente mediante sus públicos “mensajes y discursos que el monarca pronuncia en ocasiones muy diversas, y que son medios privilegiados a través de los que se ejerce la ‘magistratura de influencia’.”⁷¹

La regulación de la Corona en la Constitución de 1978 no difiere en exceso de la de otros textos constitucionales de nuestro entorno europeo de monarquías parlamentarias. La principal diferencia, como apunta Göran Rollnert, es que “en la monarquía española las funciones representativas del monarca adquieren identidad propia, se desvinculan de la titularidad formal de los poderes constituidos y dotan de sustantividad y autonomía a la institución de la Jefatura del Estado como órgano de integración política”⁷².

5. FASES EN EL DESARROLLO DE LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA EN ESPAÑA

Desde que la Constitución española de 29 de diciembre de 1978 entrara en vigor, hemos tenido en España dos monarcas parlamentarios y sus correspondientes reinados. El del Rey Juan Carlos I, ya cerrado y concluido entre el 22 de noviembre de 1975 y el 18 de junio de 2014. Y el actual de Felipe VI, que se inició el 19 de junio de 2014 hasta la actualidad.

Los autores que han estudiado la cuestión de las diferentes fases de desarrollo de nuestra monarquía parlamentaria constitucional diferencian tres o cuatro periodos. De la Iglesia Chamarro distingue tres periodos: a) Uno calificado de “época dorada de la transición y consolidación”; b) Otro llamado de “fatiga y decadencia”; y c) el último y actual de “espíritu renovador y actualizador de la

⁷⁰ Leopoldo Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín, “El Rey en democracia” en *La Corona en España. De los Reyes Godos a Felipe VI*, Madrid, La Esfera de los Libros, 2022, p. 504.

⁷¹ *Ibidem*.

⁷² Göran Rollnert Liern, “La monarquía parlamentaria española en perspectiva comparada” en VV.AA., *Reinventando la tradición: Las monarquías parlamentarias en el siglo XXI*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi Thomson Reuters, 2022, p. 53.

institución”⁷³. Se sobreentiende que los dos primeros corresponden al reinado de Juan Carlos I y el último, al actual de Felipe VI. Oliver Araujo⁷⁴ divide en tres fases el reinado de Juan Carlos I: a) De 1975 a 1982, en el que destaca “el prestigio político del joven monarca y el afecto popular hacia su persona, por su destacado papel en el proceso de desmantelamiento de la dictadura franquista y de consolidación de la democracia”; b) De 1982 a 2010, de “normalización de la Monarquía parlamentaria en España”; y c) De 2010 a 2014, inicio del denominado *caso Urdangarín* hasta su abdicación. Es una fase de “acelerado declive personal e institucional del Rey”.

Por tanto, podríamos concluir que la monarquía parlamentaria en nuestra España constitucional ha tenido hasta el momento cuatro fases, las tres señaladas por Araujo del reinado de Juan Carlos I y la actual y vigente del Rey Felipe VI, caracterizada por una modernización y actualización de la institución a los tiempos presentes del siglo XXI, recuperar el prestigio perdido en la última etapa del reinado de su padre, impulsar un marcado proceso de transparencia en la Casa del Rey y, lo más importante, dar a conocer su enorme utilidad para el desarrollo y consolidación del “Estado social y democrático de Derecho” (art. 1.1 CE) en España y ayudar a los españoles, como Jefe del Estado, a una vida en paz y progreso.

6. CONCLUSIONES

Como he defendido en múltiples ocasiones, solo se valora lo que se conoce de nuestra monarquía parlamentaria y sus diferentes utilidades. Aquí hemos defendido algunas de ellas. No hemos hablado de personas, hemos descrito una institución dentro de la realidad de un país como España. Lógicamente la persona del monarca fortalece o debilita la Institución. Mi opinión es que el Rey Juan Carlos en su primera etapa prestigió y fortaleció la monarquía, ya nos hemos olvidado que durante muchos años era la institución mejor valorada por los españoles, según las encuestas del CIS y que la gente de izquierdas hablaba de manera positiva del entonces denominado *juancarlismo*. Ahora parece que eso nunca existió. También es cierto que en su última etapa se ha convertido en el peor enemigo para la propia Corona, que durante tantos años representó. Por ello, asistimos al triste final, difícil negarlo, del rey Juan Carlos fuera España.

⁷³ Asunción de la Iglesia Chamarro, “Encuesta sobre la corona”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 51, 2023, p. 24 y 25.

⁷⁴ Joan Oliver Araujo, “Encuesta sobre la corona”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 51, 2023, p. 26.

La monarquía perseverará en España si cumple principalmente dos requisitos: 1. El actuar ejemplar del Monarca; 2. Dar a conocer al pueblo español su enorme utilidad⁷⁵. Así lo señala igualmente Josu de Miguel Bárcena: “En pleno siglo XXI, la vigencia de una jefatura del Estado monárquica necesita de un esfuerzo argumental adicional que pruebe su funcionalidad práctica y la articule desde la utilidad operativa”⁷⁶. Respecto a este último punto, llevó años⁷⁷ reclamando la necesaria enseñanza de la Constitución española –incluido su Título II sobre la Corona– en nuestras escuelas. Cuánto bien haría a la mejora de nuestra convivencia democrática. No le falta razón a Sabino Fernández Campo cuando reclama que “es conveniente que los españoles nos enteremos de que el Rey realiza gestiones relacionadas con su poder moderador [...]. Parece necesario que se conozcan y divulguen sus actividades culturales y políticas, su interés por los asuntos de Estado, su preocupación por la unidad de España... [...]. Es evidente que el Rey no debe pronunciarse abiertamente, salvo el caso en que la gravedad de los temas o de las situaciones lo hagan necesario”⁷⁸.

7. BIBLIOGRAFÍA

- Aumaitre, Ariane y Penadés, Alberto, “Monarquías y democracias”, en VV.AA., *Reinventando la tradición: Las monarquías parlamentarias en el siglo XXI*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi Thomson Reuters, 2022.
- Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín, Leopoldo, “El Rey en democracia” en *La Corona en España. De los Reyes Godos a Felipe VI*, Madrid, La esfera de los libros, 2022.
- Constant, Benjamín, “Discurso sobre la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos”, en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 59, invierno 1995.
- Constant, Benjamín, *Principios de política aplicables a todos los gobiernos*, Madrid, Liberty Fund/Katz Editores, 2010.
- Constant, Benjamín, *De la responsabilidad de los ministros*, Madrid, Tecnos, 2023.
- De Esteban, Jorge y González-Trevijano, Pedro José, *Curso de Derecho Constitucional III*, Madrid, Servicio de publicaciones facultad de derecho UCM, 1994.
- De la Iglesia Chamarro, Asunción, “Encuesta sobre la corona”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 51, 2023.
- De Miguel Bárcena, Josu, “La corona en España”, en Javier Tajadura Tejada (dir.), *La jefatura del Estado parlamentario en el siglo XXI*, Sevilla, Athenaica ediciones, 2022.

⁷⁵ Bastantes autores mantienen esta idea de la utilidad, por todos, *ibidem*, p. 27: “su supervivencia como institución reside en la utilidad de su función políticamente neutral, persuasiva y moderadora”.

⁷⁶ Josu de Miguel Bárcena, “La corona en España”, en Javier Tajadura Tejada (dir.), *La jefatura del Estado parlamentario en el siglo XXI*, Sevilla, Athenaica ediciones, 2022, p. 117.

⁷⁷ Ver David Ortega, “El mejor homenaje a la Constitución”, *El Mundo*, 22 de noviembre de 2018.

⁷⁸ Ver Sabino Fernández Campo, *ob.cit.*, p.373.

- De Vega, Pedro, “El poder moderador” en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 116, abril-junio 2002.
- Fernández Campo, Sabino, “El poder moderador” en *Anales de la Real Academia de las Ciencias Morales y Políticas*, n.º 84, 2007.
- García, Eloy, “Un rey ¿para qué?” en *Revista de Derecho Político*, UNED, n.º 116, enero-abril de 2023.
- García Pelayo, Manuel, *Obras completas*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1991.
- González-Trevijano Sánchez, Pedro José, *El refrendo*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.
- González-Trevijano, Pedro, “Artículo 56”, en *Comentario a la Constitución Española. 40 aniversario 1978-2018. Libro-homenaje a Luis López Guerra*, Tomo I, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2018.
- Guillen, Mauro F., “Monarquía y economía” en VV.AA., *Reinventando la tradición: Las monarquías parlamentarias en el siglo XXI*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi Thomson Reuters, 2022.
- Laborda, Juanjo, entrevista de Leyre Iglesias en *El Mundo* de 14 de enero de 2023.
- Lamo de Espinosa, Emilo, “Monarquía parlamentaria y democracia algo más que ‘conllevaranza’”, *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, n.º 94, 2017.
- Miller, David (dir.), *Enciclopedia del pensamiento político*, Madrid, Alianza, 1989.
- Molina, Ignacio, “Cómo modernizar la monarquía” en VV.AA., *Reinventando la tradición: Las monarquías parlamentarias en el siglo XXI*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi Thomson Reuters, 2022.
- Oliver Araujo, Joan, “Encuesta sobre la corona”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 51, 2023.
- Ortega, David, “El mejor homenaje a la Constitución”, *El Mundo*, 22 de noviembre de 2018.
- Rollnert Liern, Göran, “La monarquía parlamentaria española en perspectiva comparada” en VV.AA., *Reinventando la tradición: Las monarquías parlamentarias en el siglo XXI*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi Thomson Reuters, 2022.
- Sorman, Guy, “Utilidad de los reyes en democracia”, *ABC* de 8 de mayo de 2023.
- Tajadura Tejada, Javier “Ensayo de una teoría de la Jefatura del Estado Parlamentario” en Javier Tajadura Tejada (dir.), *La jefatura del Estado parlamentario en el siglo XXI*, Sevilla, Athenaica ediciones, 2022.
- Varela Suanzes, Joaquín, “Principios de política y otros escritos de Constant” en *Historia constitucional*, n.º 3, junio de 2002.
- Zarzalejos, José Antonio, *Felipe VI. Un rey en la adversidad*, Madrid, Planeta, 2021.